

地方财政自给能力的区域差异与均衡配置

韩慧林

(河南理工大学经济管理学院 河南焦作 454000)

【摘要】分税制改革以来我国地方财政自给能力的差异呈现出不断扩大的趋势,产生这一现象的原因是多方面的。本文根据我国具有代表性的东部、中部、西部地区最近几年代表财政自给能力的相关数据,着重分析了形成这一差异的根本原因,并就如何缩小和均衡这一差异提出了对策。

【关键词】地方财政自给能力 均衡配置 分税制改革

地方财政作为我国财政经济的重要组成部分,直接影响着各个地区的经济发展水平,同时决定着各个地区的社会福利发展水平。然而,由于地区经济发展水平和财政体制模式的不同,导致了目前地方财政自给能力不均衡的局面。对于如何缩小和改善这种状况,本文主要选取了我国具有代表性的东部、中部、西部地区9个省份的财政自给能力的相关数据,着重分析造成这些差异的根本原因,并提出了一些均衡配置的对策。

一、地方财政自给能力的含义

为了满足本辖区广大居民的公共需要,提供公共产品和公共服务,各级政府都相应要拥有一定的财政自给能力。财政自给能力是某级政府在不依赖高层政府和其他同级政府援助的情况下独立筹措资金的能力。

财政自给能力可用财政自给能力系数表示,即各级政府负责征收的收入与本级支出的比例,这是个正向系数,系数越大表明地方财政拥有的财政自给能力越强;如果相对过小,则说明该级政府自给能力不足,需要其他各级政府的转移支付,或通过自行举债来满足相应的支出需求。反映地方财政能力差异的度量指标还有很多,如基尼系数、变异系数、财政能力自给系数、泰尔指数等,采用的方法虽不同,但反应出的变化趋势基本上是一致的。

本着简便和通俗易懂的原则,本文选取了“预算收入占GDP的比例”和“政府财政自给率”两个指标来估测,重点分析我国各地方政府的财政收入能力:①财政能力=预算收入/GDP;②财政能力自给系数(财政自给率)=本级自有收入/本级公共支出。

二、地方财政自给能力区域差异实证分析

1. 财政自给能力指标1即“地方政府财政自给率”所体现的是地方政府自给能力的差异。为了使研究更具代表性,本文选取横跨我国西部、中部、东部9个省级区域代表我国三个不同地区的地方政府。用“地方政府财政自给系数”指标对目前我国地方财政能力的现状进行分析(见表1)。表1的相关数据显示,我国各个辖区地方政府的财政自给能力从西部到

东部是明显递增的,且相差很大。以2010年为例,从西部最低西藏的0.07到东部最高上海的0.87,这说明我国地方财政的自给能力存在着严重的差异和不平衡。最近几年的数据显示,2007~2010年各个地区的自给能力系数都小于1,这说明财政收入都不能满足其支出的需要,且出现了每年递减的趋势。例如,中部的河南从2007年的0.46降到了2010年的0.40,这说明地方政府的财政能力逐年下降,也表明其对中央财政的转移支付和税收返还等一些补助措施产生了过度的依赖。

表1 东部与中西部地方政府财政自给能力

区域	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	
西部	西藏	0.07	0.07	0.07	0.06	0.07
	新疆	0.32	0.36	0.34	0.29	0.30
	宁夏	0.32	0.33	0.29	0.26	0.24
中部	湖北	0.45	0.46	0.43	0.39	0.41
	江西	0.44	0.43	0.40	0.37	0.41
	河南	0.47	0.46	0.44	0.39	0.40
东部	上海	0.88	0.95	0.91	0.85	0.87
	广东	0.85	0.88	0.88	0.84	0.83
	浙江	0.88	0.91	0.88	0.81	0.81

资料来源:根据《中国统计年鉴2011》及2011年上述各个省市区的政府报告计算(表2同)。

2. 实施分税制改革以来,各地方政府自给能力的结构组成所反映的财政能力差异(预算收入占地方GDP的比重,即指标2所显示)。我们同样选取了从西部欠发达地区到东部沿海地区的9个省级区域作代表,使用指标2对最近5年我国地方政府财政自给能力的发展现状进行分析(见表2)。

我们选取了2007~2010年的最新数据,如表2所示,西部、中部、东部地区地方政府财政能力很不均衡,最强的是以上海为代表的东部地区,其预算收入占当地GDP的0.17,且最近几年都很稳定。除东部地区外,其他西部和中部省份的财政能力都相对较弱,如西藏、湖北、河南都维持在0.06左右,且最近几年并没有上涨的趋势。以2010年为例,上海的财政能力是西藏的2.43倍,是河南的2.83倍。由此可见,地区之间

的财政自给能力相差很大,中西部地区和东部地区的财政自给能力很不均衡。

表2 东部与中西部六省预算收入占各地区GDP比重

区域	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	
西部	西藏	0.05	0.06	0.06	0.07	0.07
	新疆	0.07	0.08	0.09	0.09	0.09
	宁夏	0.08	0.09	0.08	0.08	0.08
中部	湖北	0.06	0.06	0.06	0.06	0.06
	江西	0.06	0.07	0.07	0.08	0.08
	河南	0.05	0.06	0.06	0.06	0.06
东部	上海	0.15	0.17	0.17	0.17	0.17
	广东	0.08	0.09	0.09	0.09	0.10
	浙江	0.08	0.09	0.09	0.09	0.10

三、地方财政自给能力差异产生的原因

1. 经济水平、地理条件、产业结构对地方财政自给能力的影响。财政收入的高低和征收速度的快慢最终取决于经济社会发展水平。改革开放初期,我国实行了区域非均衡发展战略,率先在区域条件较好的东部沿海地区实行了优先发展战略,这对东部地区的生产力发展起了强大的推动作用。中西部地区相对来说起步较晚,这使区域间发展不平衡加剧,差距持续拉大,呈现出了不协调的局面。经济的落后使地方政府的财政能力也相对萎靡。地下矿藏、气候条件、人口素质、宗教信仰等初始因素也会导致各个地区的经济呈现不平衡的局面,区域之间先天条件的差别会进一步强化和放大区域之间的地方政府财政自给能力差异。

从产业结构来看,地区之间的差别也很大,中西部地区对第一产业的依赖程度很高,2010年西部第一产业占其GDP的17.3%,而中部为13.7%,东部仅为4.2%;又由于2006年农业税的取消,进一步削弱了中西部地区的财政自给能力,拉大了与东部的差距。第二产业占地区生产总值的比重在东西部地区相近,2010年上述省份西部、中部、东部地区的相应比值分别为46.6%、54.3%和49.3%。第三产业在东部地区有很大优势,以表1、表2中几个省份为例,2010年第三产业产值占其GDP的46.5%;而在中西部地区分别是31.9%和36.1%,这进一步拉开了东部和中西部之间财政自给能力的距离。

2. 转移支付结构的不合理和均等化程度不理想导致了地方财政自给能力差异扩大。

(1)中央政府向地方政府转移支付的资金中,税收返还规模偏大,虽然相对于分税制改革以前的水平有所下降,但仍然较高。例如2010年税收返还达5 004.36亿元,2011年中央预算安排的税收返还总额达到5 067.99亿元。由于其遵循“多上缴,多返还”的原则有利于促进地方政府为获得更多的转移支付而努力征税,这样对地方政府财政努力起正向激励作用的税收返还占据了转移支付的最大份额,而且主要为东部发达省份所占有,结果更加剧了地区之间财政自给能力的不均衡。

(2)专项转移支付规模相对较高。2010年中央安排的专项转移支付金额为13 310.91亿元。2011年中央预算安排专

项转移支付金额为14 905.24亿元,较2010年增加1 594.33亿元,占中央转移支付比重的46.2%。而专项转移支付是带有条件的,一般不具有均等化的功能,其大多是配套的专项拨款,发达地区相对获得的几率更大。

(3)一般性转移支付规模较小。近年来,我国一直在优化转移支付结构,但是具有均等化效应的一般性转移支付所占比例仍然较低。2011年中央实际安排的转移支付为32 242.01亿元,其中一般性转移支付仅为17 336.77亿元,仅占转移支付总额的53.8%。可见,体现均等化程度的一般性转移支付的总体规模尽管不断增长,但是在中央转移支付总额中所占比重仍不高,这明显会影响到转移支付的均等化效果。

3. 地方政府支出责任的分配和课税权力的分配模式不对称。如前所述,分税制改革后由于财政政策和财政体制等因素的影响及责任分配模式的不均衡,导致各个地方政府财政自给能力存在着很大的差异。享受优惠税收政策的东部地区的财政收入在增加,而其他地区的财政收入相应减少;支出责任重的政府层级的财政自给能力相对较弱,支出责任轻的政府层级的自给系数相对较高。加之各个地区的经济发展水平不同和其他优惠政策的措施差异很大,导致各个地区财政的不均衡程度在加大。

目前,我国在课税权力的分配模式上仍然实行“一刀切”,由于各个地区的具体责任大小和税基有很大的差异,这无疑会造成区域不均的局面。与课税权力较小的政府层级相比,课税权力较大的政府层级会具有更高的财政自给能力,这会进一步加大区域之间财政自给能力的差距。

四、均衡地区间财政自给能力的对策

均衡并非简单的平衡,均衡是在总供给和总需求相对平衡的状况下达到的一种稳定状态。地方财政在逐步缩小差异的过程中应避免追求绝对的平衡而破坏真正对经济发展有促进作用的非均衡定律,因为均衡是相对的,非均衡是绝对的。财政均衡应着眼于起点的均衡而非终点的均衡。

1. 大力发展经济,涵养税源,优化区域产业结构,推进区域产业梯度转移。经济发展是财政收入的源泉,为财政收入的实现提供前提和基础。要从根本上降低我国东西部地区财政能力不均衡水平,中西部地区应大力发展本地经济,加大对经济的投入力度,提高经济效益,化资源优势为财政优势。优化产业结构,注重第三产业发展。从目前总体来看,我国产业结构呈现“二三一”格局,即第二产业占主导,第三产业严重不足;各个地区在发挥相应产业优势的基础上应特别注意第三产业的发展程度,特别是中西部地区。如果第三产业总量不足、比重过低,不利于城市功能的完善和发挥,不利于形成区域性的经济、金融、信息、文化和科教中心,进而会影响财政收入的提高;要发挥第三产业在经济社会发展中的综合带动作用,充实“三产”发展内涵,提升地方综合服务能力,增加地方财政收入。考虑到我国目前地方财政能力的这种不均衡现象,应加强区域之间的分工与合作,有序地推动优势产业从东部向中西部地区转移,以促进区域协调发展。

2. 进一步健全和完善转移支付制度,逐步改善各辖区地

论消除企事业单位 承包承租经营所得的重复征税

薛凤珍

(新疆财经大学公共经济与管理学院 乌鲁木齐 830012)

【摘要】 由于我国对企事业单位承包经营、承租经营所得的征税存在企业所得税与个人所得税的税基交叉,往往发生重复征税问题。本文通过举例说明如何消除重复征税,以完善所得税制。

【关键词】 所得税重复征税 免税制 双税率制 扣除制 归集抵免制

重复征税是指国家对同一征税对象征收多种税或多次征税。具体地说,它是指同一征税主体或不同征税主体对同一纳税人或不同纳税人的同一征税对象或税源进行两次或两次以上的征税行为。重复征税使不同纳税人在税收待遇、地位方面有所不同,从而影响纳税主体之间的公平竞争和社会分配,对经济和社会的发展也会相应产生不利的影。而且重复征税违背了税收中性原则,使本已处于效率状态的资源配置变得缺乏效率。为此,本文探讨消除重复征税的方法,为完善所得税制度提供借鉴。

一、对企事业单位承包、承租经营所得重复征税问题

根据《国家税务总局关于个人对企事业单位实行承包经营、承租经营取得所得征税问题的通知》(国税发[1994]179号)的规定,企业实行个人承包、承租经营后,如果工商登记仍为企业的,不管其分配方式如何,均应先按照《企业所得税法》的

方政府自给能力不均衡状况。为了合理配置与利用中央和地方的财政资源,中央财政在转移支付这一问题上应着重改善,合理调节转移支付的结构,使转移支付制度能因地制宜地实施和发挥作用。具体来讲:①由于我国目前的税收返还制度还不完善且与缩小地区间财力差异的目标是相反的,因而应考虑逐步取消它。②改变专项转移支付的支付办法,控制专项转移支付的总量和规模;规范专项拨款分配制度,建立严格的专项拨款项目的准入机制,尽量减少专项拨款项目设立的随意性和盲目性。③一般性转移支付最能体现转移支付横向均衡的办法,应加强这方面的份额。在采取这一措施过程中,应避免地方财政对中央财政的过分依赖,促使地方政府增收节支,提高地方政府支出效益的积极性和责任心。

3. 合理界定各个辖区地方政府的支出责任,改善课税模式不对称的局面,加强事权配置的稳定性。关键是要合理界定地方政府的支出责任范围,努力做到财权事权对等。在我国地区间经济发展水平差距很大的条件下,应根据各地区的实际情况进行有差异的责任划分和有差异的财政管理体制。具体的实现途径包括两个方面:一是调整收入,即在已有的收入分

有关规定缴纳企业所得税。承包经营、承租经营者按照承包、承租经营合同(协议)规定取得的所得,依照个人所得税法的有关规定缴纳个人所得税。承包、承租人对企业经营成果不拥有所有权,仅是按合同(协议)规定取得一定所得的,其所得按工资、薪金所得项目征税,适用5%~45%的九级超额累进税率(2011年9月1日起为七级超额累进税率)。承包、承租人按合同(协议)的规定只向发包、出租方交纳一定费用后,企业经营成果归其所有的,承包、承租人取得的所得,按对企事业单位的承包经营、承租经营所得项目,适用5%~35%的五级超额累进税率征税。

对企事业单位承包、承租经营所得与工资薪金所得和个体户生产经营所得类似,同属于纳税人基本收入所得,但通过对比可以看出,工资薪金所得和个体户生产经营所得不存在重复征税问题。例如,现行企业所得税法中将过去工资薪金支

配格局下根据各个地方的责任状况改善其收入分配格局;二是调整事权,根据各个辖区的财政来源情况合理确定其相应的事权和责任范围。取决于国家的相关体制,经常性的事权调整会缺乏现实操作性,而且可能产生更大的社会经济成本。因此,地方财权与事权的匹配主要是依靠对地方财力的调整来实现的,但是根据我国实际情况,也可通过对部分地区个别事权的调整来达到这一目标。

主要参考文献

1. 黄阳平. 区域经济协调发展与地方财政支出结构调整. 中国经济问题, 2010; 2
2. 王雍君. 地方政府财政自给能力的比较分析. 中央财经大学学报, 2000; 5
3. 陶勇. 政府间财力分配与中国地方财政能力的差异. 税务研究, 2010; 4
4. 吴湘玲, 邓晓婴. 我国地方政府财政能力的地区非均衡性分析. 统计与决策, 2006; 8
5. 闻媛. 中国东、中、西部地区间财政自给能力差异分析. 社会科学期刊, 2009; 6